

# 东北资源型城市的产业结构转型

安树伟 魏后凯

**内容提要:** 针对东北资源型城市存在问题的严重性以及产业转型的紧迫性,以煤炭、石油、森林等资源型城市为重点,探讨资源型城市结构调整和产业转型的战略重点,提出国家对资源型城市产业转型的援助政策。

**关键词:** 资源型城市 产业转型 战略重点 区域援助政策

**东**北资源型城市在新中国的经济建设中,发挥了功不可没的巨大作用。截至目前,东北共有矿业城市(城镇)37座、森林城市17座。但是随着资源的枯竭,许多资源型城市陷入困境。国内外的实践证明,资源型城市要摆脱困境实现可持续发展,除转型之外,别无他途。资源型城市面临的问题显而易见,转型的目标也是清晰,原则也是清楚的。但从转型效果看,必须进一步明确战略重点,实施有效的政府区域政策援助。

## 一、东北资源型城市产业转型的问题及转型的效果判断

早在20年前,不少有识之士就认识到资源型城市结构调整与产业转型的重要性(黄铸,2004)。时至今日,东北的个别资源型城市产业转型虽然初步取

得成功,如大庆市以同种资源为基础发展替代产业,抚顺市以替代资源为基础发展替代产业。但是目前看来,总体转型效果并不理想(安树伟,2005):(1)东北资源型城市真正完成转型任务的几乎没有。除抚顺之外,多数资源型城市并没有从根本上解决接续产业问题,只是通过各种渠道解决了部分下岗职工就业的燃眉之急。由于接续产业没有发展起来,资源产业虽然已经衰退,但仍占据着城市经济的主导地位,致使经济发展举步维艰。(2)有的资源型城市从表面上看已经完成了转型任务,但产业转型的根本问题并没有得到解决。如2002年本溪市已将矿井全部关闭,煤炭产业已经从城市中消亡,但是接续产业并没有发展起来,弥补不了原来煤炭产业所创造的价值,一大批下岗职工的再就业非常困难,环境治理的欠账也比较多。(3)有的资源型城市面临矿竭城衰的威胁,引起了各级政府的高度重视,正在开始转型。如辽宁省阜新市曾是新中国最早建立的煤电生产基地之一,近20年里阜新14座煤矿相继报废,到2005年78万人的城市下岗人员将超过20万人。阜新产业转型的思路是退出第二产业,进入一、三产业,包括现代农业、设施农业。(4)一些资源型城市虽然感到煤炭资源日益萎缩的严重性,但对转型缺乏足够认识,没有紧迫感。

2003年立项的中国社会科学院A类重大课题。

## 发展和改革

(5)处于成长期的资源型城市,虽然会遇到一些矛盾,但对转型并没有引起重视,甚至根本没有考虑,这些城市目前是加紧开采,使资源产业越做越大,而不是未雨绸缪,提前培育接续产业,存在明显的短期行为。

## 二、东北资源型城市产业转型的战略重点

### 1. 接续产业的培育

(1)煤炭城市。一是搞好煤化工。我国富煤少油,天然气资源也有限,但煤炭资源可采储量居世界第二位。因此,充分利用煤炭资源,大力发展洁净煤技术和新一代煤化工技术,对煤炭进行深加工的研究和应用,对我国有效利用能源和促进经济可持续发展具有重要的现实意义,对保护国家安全具有深远的战略意义。二是煤层气的开发利用。东北2000m以浅煤层气资源量为24798亿立方米,占全国的7.6%,相当于34亿吨标准煤。我国政府在财政、税收等方面制定和出台了一系列扶持政策和产业优惠政策,把煤层气的开发利用列入鼓励外商投资产业目录和当前国家重点鼓励发展的产业与技术目录之中。(2)石油城市。一是做长石油工业,通过上一批加大开发勘探力度、联合开发外围四低油田、做大天然气产业等项目,延缓石油生产开采期,实现以气补油,延长油产业寿命。对老油田采用先进开采技术,提高采收率,延长老油田生命周期。二是做深石油化工产业,在完善石化基础原料生产的基础上,发展石化下游产业,重点发展工程塑料、汽车塑料、汽车橡胶等,还应大力发展精细化工产品,如表面活性剂、医药农药及中间体、生物化工、炼油催化剂、润滑油添加剂等,形成精细化工企业群。三是大力发展非油产业,包括装备制造业、电子信息产业、现代中药和保健品产业、农产品加工业。(3)森林城市。一是多用途开发森林资源,二是搞好木材的精深加工。

### 2. 生态环境的治理

煤炭、石油多年的开采,对煤矿和油田环境产生了较为严重的影响,应在环境治理上加大投入,搞好生态环境的治理。主要有:阜新海州露天矿大坑的治

理和利用问题,通过污水治理新技术和新工艺研发,减少污水排放量,实现清洁生产,依靠科技进步减少水处理厂的建设投资,提高处理效率等,实现从末端治理向源头治理和全过程控制相结合方向转变,逐步实现污染零排放。坚持森林生态资源利用和保护相结合,加快天然林保护及可持续经营,林业遗传改良及新品种选育,工业用材林、经济林和药用植物培育,林业生态工程建设及生态系统恢复,森林病虫害防治及森林资源保护等,大幅度提升产业层次和水平。

### 3. 人才的利用和培训

建立有利于发挥本地已有科技人员作用的激励机制,建立外部优秀科技人力资源的引进和使用机制,完善梯级培训体系和科技培训协作网,系统培训科技管理干部、科技人员、管理人员和企业家,搞好当地下岗职工的就业培训,提高他们的转岗就业能力;加强科普场馆等基础设施的建设,编写系统科技培训及技能培训教材等。

### 4. 高新技术产业园区、现代农业科技园区的发展与完善

从某种意义上讲,主导世界经济的力量正在从工业区向高新技术产业园区转移,高新技术产业园区正在成为知识经济时代的增长极和原动力。东北部分资源型城市(如大庆、鞍山、阜新等)建有高新技术产业园区、科技工业园区(或者现代农业科技园区),这些高新技术产业园区(科技工业园区)作为资源型城市发展高新技术产业的主要基地,是东北资源型城市重要的高新技术研发、孵化和产业化平台,是重要的区域经济增长点,是今后东北资源型城市核心竞争力的主要标志和重要组成部分。要针对存在问题,对之进一步完善。

## 三、实施好政府对东北资源型城市产业转型的区域援助政策

东北资源型城市的结构调整与产业转型是一项长期的艰巨任务,既需要资源型城市发挥自力更生、艰苦奋斗的精神,也需要中央和东北三省政府在资金投入和政策上给予相应支持。

### 1. 中央应尽快出台支持东北资源型城市结构调整与产业转型的系列化政策和法规

促进资源型城市产业转型是一项复杂的系统工程,要通过东北资源型城市的产业转型进行统筹安排,明确国家对不同类型城市的支持政策,使之公开化、规范化和制度化,使之有计划、分阶段地推进。(1)制定东北资源型城市结构调整与产业转型的总体规划,对产业转型过程中各权利主体之间的权责边界予以清晰界定,明确转型的地域范围、目标和任务、战略重点、实施阶段、配套设施、政策体系的调整方向以及中央和地方的责任等,根据资源型城市的不同发展阶段,实施差异化转型战略。(2)制定《矿地复垦法》,包括复垦计划融入采矿许可审批程序、制定详细的复垦标准、预先缴纳复垦保证金等内容;(3)制定《资源枯竭型企业关闭条例》,以明确区分关闭与破产的本质区别,从而强调政府援助义务,同时避免企业恶意破产。

### 2. 充分发挥产业政策的援助功能

(1)运用适度的产业援助政策,为传统产业的退出和新兴产业的发展提供支持。根据东北资源型城市的实际情况,在劳动力比资本更难于在地区间流动的情况下,设法将区域外的工业活动有选择、有步骤地诱导到资源型城市,以此促进本地区劳动力的安置和产业结构的合理和升级。(2)改善投资环境,放松市场准入,培育新经济增长点。对资源枯竭型衰退产业的持续援助只能减缓经济转型带来的社会震荡,并不能改变产业衰退的总体趋势,更不能催生和培育出新兴产业。对于新兴产业和新的经济增长点,必须在市场竞争中来“发现”和培育。政府所要做的工作除了“缓冲”震荡外,还应尽可能地放松投资领域的行政性进入限制,让各类投资主体自由寻找和选择投资方向和方式;提高行政效率和行政程序的透明度,降低社会性投资的行政成本和商务成本,打造“诚信政府”和“高效政府”的形象;对于符合国家产业政策的新兴产业,各级政府应在财政、税收、土地、人才等方面给予大力扶持。(3)加快国有企业改组改制,当务

之急是妥善解决“政企不分”的难题。(4)完善社会保障体系,帮助资源型城市减轻“企业办社会”的沉重负担。借鉴发达国家成功经验,结合东北具体情况,拟定资源枯竭型企业下岗人员培训法规,通过法律手段支持下岗人员参加培训,建立社会培训体系和管理体制,以保障再就业培训工作真正有效地执行;重视对资源枯竭型企业下岗人员开展咨询与指导工作;要尽快健全社会保障体系,为离职和摩擦失业人员提供基本生活保障,扩大社会保障体系覆盖面;完善培训和再就业政策;彻底解决因历史遗留问题而产生的“混岗职工”的生活出路。

### 3. 建立稳定、透明、规范的财政转移机制

完全依靠资源型城市自身积累资金来完成结构调整与产业转型是不现实的,需要国家实施适度的财政援助政策。(1)建立稳定、透明和可监督的财政转移机制。各层级政府之间应建立一个稳定的财政转移的制度性安排,规范和清晰界定各财政主体的权利和义务;建立财政转移的监督机制,完善财政转移支付过程中的法律、组织、行政、舆论监督和自律机制;在财政资金的投向上要最大限度地体现客观性、公正性和公益性,制定财政援助的客观标准,完善招标投标制度,让各类主体在政策面前一律平等,避免财政资金



## 发展和改革

流入特定企业、特定利益集团和特定人员的手中。(2) 理顺价格形成机制, 建立资源型产业转型的“回哺”机制。以理顺煤炭价格为突破口, 加快资源性产品价格形成机制的市场化改革, 让市场价格能够真实地反映供求关系和生产成本, 让资源型产业有自我“回哺”的能力。参照国外经验, 在矿产品销售收入中提取一定比例资金作为回哺基金, 用于矿山企业转产和职工安置。同时, 要加快垄断性行业的改革, 充分发挥竞争机制降低资源性产品的运输、储存、交易和使用成本。国家应加大资金投入, 解决资源型城市包括地面沉陷、固体废弃物堆放、水资源的污染和破坏等在内的特殊生态治理难题。

4. 加强勘探工作和资源的深部开发, 寻找新的资源开采地, 延长矿山的服务期限

(1) 适当延长产业链和资源开发期限。通过延长产业链, 发展相关产业, 为资源型城市的结构调整和多元化发展, 争取相对充裕的转型时间, 积累一定的转型基金。(2) 加强东北地区公益性、基础性地质调查工作, 为东北地区经济振兴提供基础性和先导性资料。按照国际通行做法, 进一步加大国家对矿产资源勘探的投入, 特别是要重点扶持大中型资源枯竭矿山的后备资源勘查工作, 加强关系到国计民生和国家安全的战略资源和国家重大工程建设的前期地质勘查, 优先部署东北重要经济区的综合地质调查、战略性矿产资源的勘查评价; 重点加强东北矿产资源潜力的调查评价, 为制定东北地区矿产资源勘查规划和社会经济发展规划提供依据, 为东北地区经营性矿产开发提供基础信息服务, 以降低企业的投资风险; 鼓励利用多渠道社会资金开展以市场需求为导向、以经济效益为目标的商业性矿产资源勘查工作, 鼓励矿山企业在矿区, 特别是资源耗竭矿区的周边和深部开展矿产资

源勘查, 增加后备资源, 减缓产量递减。

5. 建立国家对东北资源型城市产业转型的科技支持体系

包括用高新技术培育接续产业、建立一批有特色的国家和省级工程技术中心、加快资源型城市科技创新制度的创新、开展东北资源型城市产业转型科技服务计划、推进高新技术产业园区(含科技工业园区)的发展和完善、加大科技对现代农业的支持力度等内容。

## 参考文献

1. 金凤君、陆大道: “东北老工业基地振兴与资源型城市发展”, 《科技导报》, 2004年第10期。
2. 张米尔、武春友: “资源型城市产业转型障碍与对策研究”, 《经济理论与经济管理》, 2001年第2期。
3. 刘云刚: “新时期东北资源型城市的发展与转型”, 《经济地理》, 2002年第5期。
4. 李旭红、安树伟: “东北煤炭资源枯竭型城市产业转型的科技支撑”, 《中国科技论坛》, 2005年第4期。
5. 张秀生、陈先勇: “论中国资源型城市产业发展的现状、困境与对策”, 《经济评论》, 2001年第6期。
6. 黄铸: “资源枯竭型城市的警示与教训”, 《人民论坛》, 2004年第4期。
7. 齐建珍等: 《资源型城市转型学》, 人民出版社, 2004年版。
8. 安树伟: “对东北煤炭资源枯竭型城市产业转型的判断”, 《经济学消息报》, 2005年1月28日, 第2版。
9. 蔡力峰: “资源型城市经济转型关键在于转换思路”, 《求是》, 2004年第1期。
10. 王青云: 《资源型城市经济转型研究》, 中国经济出版社, 2003年版。

(作者: 安树伟, 西北大学经济管理学院教授、

中国社会科学院工业经济研究所博士后,  
魏后凯, 中国社会科学院工业经济研究所研究员、  
博士生导师、经济学博士)

(责任编辑: 周文斌)